

*А. ЗЕЛЬДНЕР,
доктор экономических наук, профессор,
зав. сектором Института экономики РАН*

ДОКТРИНА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПРОГНОЗЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

В статье рассматривается сущность Доктрины продовольственной безопасности России с позиции реального состояния с производством и потреблением продуктов питания на душу населения. Определены приоритетные направления увеличения производства основных продуктов питания.

Ключевые слова: Доктрина, продовольственная безопасность, приоритеты, валовая продукция, инвестиции.

Продовольственная безопасность - важнейшая составная часть национальной безопасности страны, проблема её обеспечения касается всех и каждого в отдельности.. Вот почему появление Доктрины продовольственной безопасности РФ позволяет надеяться на то, что к сельскому хозяйству (после почти двадцатилетнего депрессивного периода) вновь обращено серьезное внимание. Принятая Доктрина представляет собой совокупность официальных взглядов на цели, задачи и основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации.

В значительной мере эта Доктрина представляет собой модернизированный и адаптированный к современным реалиям вариант Федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации», принятый Государственной Думой 10 декабря 1997 г., (но не подписанный Президентом). Появлению этого закона предшествовало постановление Совета Федерации «О неотложных мерах по обеспечению продовольственной безопасности Российской Федерации (март 1996 г. №94-СФ), в котором было предложено подготовить Закон «О продовольственной безопасности Российской Федерации».

В Доктрине продовольственная безопасность определяется как «состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления

пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни»¹.

При этом продовольственная независимость в Доктрине рассматривается как «устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов». В Доктрине установлены следующие пороговые значения: по зерну и картофелю – не менее 95%, по молоку и молокопродуктам – не менее 90%, по мясу и мясопродуктам – не менее 85%, по растительному маслу и рыбной продукции – не менее 80%. Отметим, что в принятой Государственной Думой законе «О продовольственной безопасности Российской Федерации» (1997 г.) подчеркивается, что «Продовольственная независимость Российской Федерации считается необеспеченной, если годовое производство жизненно важных продуктов питания в Российской Федерации составляет менее чем 80 процентов годовой потребности населения в таких видах продуктов питания в соответствии с физиологическими нормами питания». Накануне реформирования России (1990 г.) обеспеченность населения продуктами питания была ниже 80% только по овощам и фруктам. В 2009 г. обеспеченность населения собственным производством была ниже норматива по большинству продуктов питания (кроме яиц, картофеля, хлебобулочных изделий).

Как известно, подробный план реализации Доктрины продовольственной безопасности должен быть подготовлен к апрелю 2010 г. В этой связи главное – учесть реальное состояние сельского хозяйства, не приукрашивая его, и определить приоритеты в обеспечении продовольственной безопасности. В то же время обществу навязывают мысль о том, что в условиях текущего кризиса сельское хозяйство оказалось среди немногих «точек роста» в национальной экономике, которые проходят кризисную волну с небольшой положительной прибавкой, судя по показателю «стоимость валовой продукции».

Валовая продукция сельского хозяйства, за счет ценового фактора, растет очень быстрыми темпами. В действующих ценах удвоение происходит каждую пятилетку, начиная с 1990 г. Соответственно по годам, особенно после 2000 г. регулярно растет стоимость валовой продукции в процентах к предыдущему году. Но валовая продукция – абстрактный показатель, который в значительной мере определяется

¹ Российская газета. 03.02.2010.

ценовой конъюнктурой. Вот почему не следует всерьез судить о преодолении стадии депрессии сельского хозяйства по показателю валовой продукции, сохраняющему двойной счет и методологические погрешности, на которых мы остановимся подробнее. В то же время в сопоставимых ценах (табл. 1) производство валовой продукции в 2008 г. в целом по отрасли к 1990 г. достигло всего лишь 87,9%.

Таблица 1

Валовая продукция сельского хозяйства в действующих и сопоставимых ценах

Показатели	1990г.	1995г.	2000г.	2005г.	2007г.	2008 г
Хозяйства всех категорий (в действующих ценах, млрд. руб.)*	158,0	203,9	774,5	1494,6	1931,3	2461,4
Хозяйства всех категорий (в сопоставимых ценах, в % к 1990 г.) в том числе:	100,0	66,9	62,8	73,2	78,4	87,9
продукция растениеводства	100,0	78,9	81,8	104,3	108,6	128,1
продукция животноводства	100,0	60,2	50,1	52,0	57,5	59,1

*До 1995 г. в трлн. руб. Данные по материалам РАСХН «Статистические материалы и результаты исследований развития агропромышленного производства России». М.: РАСХН. 2010.

Продукция животноводства в 2008 г., в сопоставимых ценах, к уровню 1990 г. составила 59,1%, что в значительной степени связано со снижением поголовья крупного рогатого скота в 2,6 раза - с 57,0 млн. голов (1990 г.) до 21,0 млн. голов (2008 г.), в том числе коров в 2,2 раза - соответственно 20,5 млн. голов и 9,1 млн. голов, поголовье свиней сократилось в 2,3 раза - с 38,3 млн. голов до 16,1 млн. голов за сравниваемый период, овец в 2,8 раза - с 58,2 млн. голов до 21,6 млн. голов, птицы в 1,6 раза - с 660 млн. голов до 405,0 млн. голов.

С целью выявления складывающихся тенденций с натуральным производством сельскохозяйственной продукции за период с 1990 г. по 2007 г. мы провели оценку реально полученных объемов производства продукции растениеводства и животноводства за аналогичные годы, используя как вариант в качестве сопоставимых фактически цены реализации (табл. 2).

Таблица 2

**Сравнительная оценка производимой сельскохозяйственной
продукции в 1990 г. и 2007 г. (в единых ценах²)**

Продукты	1990 г.		2007 г.		2007 г. в % к 1990 г.	Среднегодовые темпы (%) прироста (+) снижения (-)
	Производство	Млрд. руб.	Производство	Млрд. руб.		
Зерновые (млн. т.)	116,7	525,2	81,8	368,1	70,1	-2,0
Сахарная свекла (млн. т.)	32,3	323,0	28,8	288,0	89,2	-0,6
Подсолнечник (млн. т.)	3,4	3,4	5,7	5,7	167,6	+3,1
Картофель (млн. т.)	30,8	308,0	36,6	366,0	118,8	+1,0
Овощи (млн. т.)	10,3	154,5	15,5	232,5	150,5	+2,4
Мясо (в живом весе, тыс. т.)	15637	2345,6	8600	1290,0	54,9	-3,4
Молоко (млн. т.)	55,7	1058,3	32,2	611,8	57,8	-3,2
Яйца (млрд. шт.)	47,5	142,5	37,8	113,4	79,6	-1,3
Шерсть (тыс. т.)	226,7	5,5	50,5	1,2	21,8	-8,4
ИТОГО:	-	4866,0	-	3276,7	67,3	-2,3

Расчеты показывают устойчивое снижение среднегодовых темпов (за 1990-2007 гг.) объемов производства молока – 3,2%, мяса – 3,4%, зерновых, яиц и другой продукции. Со знаком плюс за эти годы развивалось производство подсолнечника (+3,1%), овощей (+2,4%), картофеля (+1%), но удельный вес этой продукции в стоимостной структуре валовой продукции не столь существенен. В целом же за анализируемый период, в ценах 2007 г., сельское хозяйство (в среднем за последние 17 лет) при расчете по единым ценам 2007 г., несмотря на рост их уровня, показывает отрицательную динамику (-2,3%).

Искажение реальной оценки состояния дел в сельском хозяйстве за счет использования ценового фактора и показателя валовой продукции подтверждает и более подробный анализ структуры и методики ее

² Фактические цены реализации взяты из доклада МСХ РФ «Состояние и меры по развитию агропромышленного комплекса Российской Федерации». М.: 2008. С.79.

расчета. В структуре валовой продукции сельского хозяйства почти половина продукции в стоимостном выражении была обеспечена хозяйствами населения, имеющими, как известно, низкий уровень товарности.

В методических указаниях по расчету объемов выпуска промежуточного потребления и валовой добавленной стоимости сельского хозяйства в фактических и сопоставимых ценах (Постановление Госкомстата России №55 от 27.06.2000 г.) указано, что в стоимость валовой продукции включается потребленная внутри предприятия на промышленные нужды сельскохозяйственная продукция (например, зерно на семена и на корм), то есть фактически используется повторный счет. Повторный счет имеется и при использовании продукции животноводства. В хозяйствах населения и фермерских хозяйствах также возможен повторный счет, так как значительная часть скота в ЛПХ реализуется через потребкооперацию и другие каналы и учитывается дважды.

Согласно методическим указаниям, продукция сельского хозяйства оценивается по фактически действующим ценам, с учетом скрытого сельскохозяйственного производства. Если объем продукции сельскохозяйственных организаций рассчитывается по данным статистичности с досчетом по хозяйствам, находящимся на балансе несельскохозяйственных организаций, то для расчета скрытого (заниженного) объема продукции за счет коллективных садов и огородов используются косвенные методы, основанные на информации об отдельных фактах или сравнительном анализе данных, полученных из разных источников. Это открывает широкое поле деятельности для тех, кто заинтересован в искусственном росте валовой продукции.

Но главное расхождение в использовании фактических цен реализации наблюдается при оценке продукции в сельхозпредприятиях и хозяйствах населения. В сельскохозяйственных предприятиях готовая продукция оценивается по фактическим ценам реализации с добавлением субсидий и вычетом налогов, а стоимость незавершенного производства – по себестоимости. В ЛПХ, где производство продукции ведется в основном для самообеспечения, а уровень товарности в среднем не превышает 15%, эти фактические цены реализации экстраполируются на весь объем произведенной продукции, что существенно завышает ее стоимость. Наши расчеты показывают, что фактическое завышение на объем производства 2005 г. по хозяйствам населения составило 22,5%, а в целом по валовой продукции отрасли - 11,9%.

Применение более высоких цен реализации для оценки производства нетоварной части продукции хозяйств населения необоснованно завышает их валовой выпуск и искажает структуру валовой продукции сельского хозяйства. Если оценить выпуск хозяйств населения в ценах сельскохозяйственных организаций, то удельный вес данной категории хозяйств в валовом выпуске сельского хозяйства в 2005 г. составит 40,9 %, а по данным официальной статистики – 53,5%. При таком подходе снизится и стоимость валовой продукции отрасли в целом. Мы получили более объективную оценку вклада хозяйств населения в ВВП, что позволит также более реально оценить вклад отрасли в обеспечение продовольственной безопасности. Таким образом, высокий удельный вес хозяйств населения в валовой продукции сельского хозяйства при слабо меняющихся объемах производства - следствие, в первую очередь, снижения объемов производства сельхозпредприятий, перехода на оценку продукции по фактически завышенным ценам и наличие методик досчета конечных показателей при отсутствии сплошного статистического учета. При этом объем производства сельскохозяйственной продукции в ЛПХ определяется на базе выборочного обследования хозяйств населения и их экстраполяции на всю численность и с использованием различных методов оценки произведенной продукции.

Следует отметить, что если снижаются размеры посевных площадей и поголовье скота, уменьшаются объемы производства и потребления на душу населения основных продуктов питания, но растет стоимость валовой продукции, то создается иллюзия, что в отрасли относительный порядок. А если еще при этом беспрерывно повышать розничные цены, то можно заговорить и об изобилии, забывая о низкой покупательной способности десятков миллионов россиян с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума. Необходимо оценивать состояние отрасли не по валовой продукции, а по количеству отечественного мяса и молока, производимого на душу населения, сопоставляя с рациональными нормами потребления.

Фактические данные, основанные на материалах продовольственных балансов (табл. 3), подтверждают депрессивное состояние отрасли и позволяют реально оценить ситуацию с производством и реализацией сельскохозяйственной продукции.

Таблица 3

Продовольственные ресурсы России и их использование³
(по материалам продовольственных балансов)

Ресурсы	Данные за 1990 г., кг на душу населения					Рацион нормы потребления (кг/душу)	Личное потребление в % к норме	
	производство	импорт	производительное потребление	личное потребление	экспорт		1990 г.	2007г.
Мясо и мясопродукты	68,2	10,3	2,2	74,9	0,4	81,0	92,5	-
Молоко и молочные продукты	375,7	54,2	49,3	385,9	2,2	392,0	98,4	-
Яйца (шт)	320,1	10,7	32,4	296,7	14,1	292,0	101,6	-
Картофель	208,0	7,1	95,6	105,7	2,2	118,0	89,6	-
Овощи	77,2	19,6	5,1	88,7	1,7	139,0	63,8	-
2007 г. (кг на душу населения)								
Мясо	40,1	22,4	0,4	61,1	0,5	81,0	-	75,4
Молоко	226,6	50,2	29,9	242,2	4,2	392,0	-	61,8
Яйца	266,7	6,0	15,7	254,4	2,8	292,0	-	87,1
Картофель	259,0	2,4	117,6	132,6	1,0	118,0	-	112,3
Овощи	116,6	16,8	15,7	109,6	5,0	139,0	-	78,8

Судя по данным продовольственных балансов, за годы перестройки существенно уменьшилось производство мяса (на 41,2%) и молока (на 39,7%) и это при том, что за анализируемый период население России сократилось на 6,3 млн. человек. Существенно сократилось и потребление отечественной продукции на душу населения, особенно мяса (на 28,1 кг) за период с 1990 г. по 2007 г. В среднем за последние 17 лет ежегодно сокращалось потребления отечественной продукции по 1,7 кг на душу населения, и если бы не импорт, который за сравниваемый период вырос на душу населения с 10,3 кг до 22,4 кг (в 2,2 раза), то потребление мяса было бы ниже рациональной нормы примерно на 50%. Следует подчеркнуть, что после 2000 г. наметилась тенденция роста производства мяса в России. Статистика связывает это

³ Расчет по материалам продовольственного баланса «Российского статистического ежегодника 2008». М.: Росстат. 2008. С.464-465.

с ростом привесов с 2000 г. по 2007 г. на 29%, но не понятно, за счет каких факторов это происходит, если учесть, что расход кормов на 1ц привеса крупного рогатого скота сократился с 14,9 ц. к.ед. в 2000 г. до 14,0 ц. к.ед. в 2007 г.⁴, соответственно снижение и по другим видам скота. Видимо, наряду с ростом привесов на росте объемов производства мяса отразилось продолжающееся снижение поголовья крупного рогатого скота. С 2000 г. по 2007 г. поголовье сократилось на 5,9 млн. голов. За минусом естественной убыли, это поголовье крупного рогатого скота было отправлено на мясокомбинаты, что обеспечило получение большей части прироста объемов производства мяса говядины.

Сложное положение в стране и с производством молока. Сокращается поголовье коров, в том числе и в хозяйствах населения, низкопородный состав скота и не сбалансированное кормление создают напряжение с обеспечением молоком и продуктами его переработки. Отметим, что большую часть сливочного масла и сыров Россия импортирует. В этих условиях причину провалов в молочном скотоводстве находят не в хроническом недофинансировании отрасли, а в экспортной экспансии Белоруссии.

При общем объеме произведенного молока в России 32,2 млн. т (2007 г.) импорт молока и молочной продукции составил 7,1 млн. т, в том числе из Белоруссии было импортировано 402 тыс. т.⁵ Это 5,6% общего объема импорта и 1,2% от общего объема производства в России. Так что реального влияния на российский рынок молока такое количество оказать не может, но поднять внутренние цены под эту акцию наши переработчики и торговые сети вполне способны, что реально и происходит.

Реальные проблемы животноводства - в недофинансировании, что привело к невыполнению задания приоритетного национального проекта АПК по объему производства молока и дальнейшему росту поголовья крупного рогатого скота. Одновременно сокращается поддержка хозяйств населения (в кормах, ветеринарном обслуживании, в реализации излишков продукции и др.) и увеличиваются цены и тарифы. Вследствие этого сокращение поголовья скота в хозяйствах населения приобретает устойчивый характер, и этот процесс в условиях кризиса будет набирать обороты.

Затянувшийся кризис в аграрной сфере связан со стратегическими просчетами. Дело в том, что государство не обеспечило за счет бюджета

⁴ Статистические материалы и результаты исследований развития агропромышленного производства России. М.: РАСХН. 2009. С.8.

⁵ Российский статистический ежегодник 2008. М.: Росстат. 2008. С.465, 781.

и соответствующих институтов и механизмов быструю переориентацию отечественного сельскохозяйственного производства на обеспеченность внутреннего спроса. В результате бизнес сделал ставку на более дешевый импорт – отсюда стагнация отечественного производства. Засилье импорта на прилавках магазинов, создающее благоприятную картину, в сочетании с постоянным ростом розничных цен, позволяет ограничивать бюджетные вложения в село, все более отдаляя Россию от решения задач ее продовольственной безопасности.

Выход российского сельского хозяйства из долговременного кризиса не означает, что будут достигнуты показатели объема производства, как минимум, 1990 г. Выход из кризиса будет означать, что Россия приступила к модернизации сельскохозяйственного производства за счет обновления материально-технической базы, химизации и мелиорации производства. И в этом плане стержневым для решения проблем продовольственной безопасности является рост инвестиций в основной капитал на развитие сельского хозяйства.

Складывающаяся система инвестирования сельского хозяйства за счет всех источников не только не обеспечивает обновления материально-технической базы, но и не компенсирует выбытие техники. Выбытие сельскохозяйственной техники, например, по тракторам в 3 раза опережает ее приобретение, по зерновым комбайнам – в 2 раза, по автомобилям – почти в 4 раза. В результате сокращается машинно-тракторный парк, растет нагрузка на комбайны, значительно превышающая нормативы, увеличиваются и потери продукции при уборке. В России нормативная нагрузка на трактор составляет 73 га (в США фактическая нагрузка 37 га, в Англии – 13 га, Франции – 16 га, в Германии – 12 га). В России нормативная нагрузка на зерноуборочный комбайн – 244 га, в США и Франции – 50 га, в Германии – 53 га, в Англии – 77 га.

Если оценивать общее состояние инвестиционного процесса с позиции официальной статистики, то за последние годы (без учета инфляции) происходит увеличение инвестиций в сельское хозяйство (табл. 4).

Таблица 4

Инвестиционная обеспеченность сельского хозяйства

Показатели	2006 г.	2007г.	2008 г.	2008 в % к 2006 г.
Инвестиции в основной капитал	224,2	338,5	386,4	172,3

сельского и лесного хозяйства и охоты ⁶ (млрд. руб. в фактических ценах)				
в % к итогу	4,8	5,0	4,4	-
Инвестиции в основной капитал только на развитие сельского хозяйства (млрд. руб. в фактических ценах) ⁷	139,9	211,8	224,2	160,3
в % к итогу	3,7	4,1	3,6	-
Удельный вес инвестиций в сельское хозяйство к их общей сумме (%)	62,4	62,5	58,0	-

Рост инвестиций в сельское хозяйство с начала системного кризиса в мире начал замедляться. Это стало проявляться в уменьшении доли инвестиций в сельское хозяйство в общем их объеме в народное хозяйство, и это при том, что сельское население составляет 26,9% всего населения России. С 1990 г. удельный вес сельского хозяйства в расходах федерального бюджета сократился с 19% до 1,97% (2008 г.). В 2009 г., по данным министра сельского хозяйства Е. Скрынник, финансирование отрасли составило 190 млрд. руб. В 2010 г. в сельское хозяйство планируется направить 107,6 млрд. руб.⁸

В подготовленном в ВИАПИ им. А.А. Никонова научном отчете «Основные направления и механизмы обеспечения приоритетного развития сельского хозяйства в условиях возросшей угрозы продовольственной безопасности России» отмечается, что для полного финансового наполнения аграрного бюджета необходимо доведение суммы, как минимум, до 450-500 млрд. руб. в год с последующим наращиванием до 600-650 млрд. руб.⁹

При существенном недостатке инвестиций следует обратить внимание и на то, как они используются. На 2008 г. в федеральную адресную инвестиционную программу АПК было включено 311 строек. Из них реально введено в действие на полную мощность 54 объекта (17,4%) и частично 37 объектов (11,9%), что составляет менее 30%

⁶ Инвестиции в России 2009. М.: Росстат. 2009. С.83-84

⁷ Основные показатели сельского хозяйства в России в 2008 г. М.: Росстат. 2009. С.24.

⁸ Российская газета. 25.01.2010.

⁹ Итоги работы Отделения экономики и земельных отношений за 2009 г. М.: 2010. С.11.

выполнения плана по стройкам, на которые было затрачено 9,8 млрд. руб.¹⁰ (примерно по 107 млн. руб. на один объект).

Центральное звено в Доктрине – курс на импортозамещение, и это обоснованно. Но главное при решении этой проблемы – создание условий для увеличения отечественного производства основных продуктов питания. И с этих позиций целесообразно развернуться к социальной сфере села, к проблеме трудового потенциала села, к устойчивости социальной сферы как важнейшему приоритету обеспечения продовольственной безопасности.

При недостатке техники среднегодовая численность занятых в сельском хозяйстве сократилась с 2000 г. с 8,9 млн. чел. до 6,6 млн. чел. Потеря рабочих мест ведет к миграции, «обезлюдиванию» сельской местности. Закрываются дошкольные учреждения, больницы, школы. С 1990 г. по 2008 г. число учащихся в сельских школах сократилось на 25%, а детей в дошкольных учреждениях – на 52,4% (табл. 5).

Таблица 5

**Динамика изменения инфраструктурных показателей
сельской местности**

Показатели	1990	1995	2000	2005	2008	2008 в % к 1990
Ввод местных автодорог с твердым покрытием (тыс. км) ¹¹	11,6	6,9	5,6	1,8	2,8	24,1
Ввод ведомственных и частных автодорог (тыс. км)	28,3	1,9	0,3	0,07	0,04	-
Уд. вес сельских населенных пунктов, не имеющих связи с дорогами общего пользования (%)	-	34,	34,5	33,6	29,1	-
Обеспеченность ¹² сельского населения:						
- школами (тыс.)	48,6	47,9	45,5	40,7	34,6	71,2

¹⁰ Инвестиции в России. 2009. М.: Росстат. 2009. С. 312.

¹¹ Российский статистический ежегодник 2009. М.: Росстат. 2009. С. 205.

¹² Статистические материалы и результаты исследований развития агропромышленного производства России. М.: РАСХН. 2010. С. 17.

в них учащихся (млн. чел.)	5,9	6,4	6,1	4,6	3,8	64,4
- больничными учреждениями (тыс.)	6,9	5,4	4,4	3,7	1,4	20,3
в т.ч. участковые больницы (тыс.)	4,7	4,4	3,3	0,6	0,5	10,6
- дошкольными учреждениями (тыс.)	40,6	31,5	22,7	20,1	18,8	46,3
в них детей (млн. чел.)	2,1	1,2	0,8	0,9	1,0	47,6

В условиях ограниченного финансирования сельского хозяйства, наряду с комплексным решением социальных проблем села целесообразно выделить и такие приоритеты, как мелиорация, химизация, механизация, селекция и семеноводство. Остановимся кратко на некоторых приоритетах.

Мелиорация. В связи с необходимостью обеспечения устойчивого развития производства сельхозпродукции в условиях такой рискованной по природным факторам системе, как сельское хозяйство, необходима программа мелиорации земель с целевым бюджетным финансированием. Если в мире 17% орошаемых земель обеспечивают 40% объема производства продовольствия, то в России в процессе перехода к рыночным отношениям мелиорация была фактически разрушена и в настоящее время осуществляется на 2,6% сельскохозяйственных угодий (в 1990 г. - 5,4%), из них в эксплуатации - 1,1%¹³. На начальном этапе реформирования в сельском хозяйстве России насчитывалось 6,1 млн. га орошаемых земель и 5,4 млн. га осушенных земель¹⁴.

В процессе проведения Всероссийской сельскохозяйственной переписи выяснилось, что в 2006 г. в сельскохозяйственных организациях сохранилось 2,16 млн. га орошаемых земель, из которых только 810,3 тыс. га фактически орошались (это 37,3%) и 2,32 млн. га осушенных земель, из которых 1,05 млн. га было с действующей

¹³ Так, например, только в 1997 г. около 2,7 млн. га орошаемых земель (это 55% их общего количества) не поливалось из-за финансовых и технических проблем. По расчетам Минсельхозприрода РФ, только по этой причине недополучено сельскохозяйственной продукции на сумму 700 млрд. руб. Это примерно 4 % стоимости валовой продукции растениеводства (в текущих ценах) (Состояние и меры по развитию агропромышленного производства РФ. М.: МСХ РФ. 1998. С. 29).

¹⁴ Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат. 1995. С.366-367.

осушительной сетью (45,5%)¹⁵. Из 80 тыс. единиц поливной техники на балансе хозяйств числится 21,3 тыс. единиц, из которых 70% с истекшим сроком эксплуатации¹⁶. Одновременно отметим, что резко сократилось проведение культуртехнических работ на сельскохозяйственных угодьях с 865 тыс. га в 1990 г. до 25 тыс. га в 2006 г. (почти в 35 раз). В то же время на начало 2006 г. доля пахотных эрозийно опасных земель в России составила 41,1%, водной эрозии подвержено 12,1 % пашни, ветровой – 5,3%, засолению – 6,8%.

Следует отметить, что после реформирования аграрной сферы государство, по сути, отказалось от строительства мелиоративных систем. В структуре субсидии из федерального бюджета в статье расходов исчезла строчка «строительство мелиоративных систем», осталась косвенная поддержка. В результате, если в 1990 г. в эксплуатацию было введено 105 тыс. гектаров орошаемых земель и 162 тысяч осушенных, то в 2000 г. соответственно 5 тысяч и 14 тысяч, а в 2007 г. 0,6 тысяч гектаров орошаемых и 15 тысяч осушенных земель.

Причины резкого сокращения ввода мелиорируемых земель - финансовые проблемы. Внутрихозяйственные сети, находящиеся на балансе предприятий, не ремонтируются из-за отсутствия средств на их счетах. Межхозяйственные и магистральные сети и сооружения не ремонтируются, не восстанавливаются и не строятся из-за отсутствия бюджетных средств. Районные службы мелиорации (специализированные ПМК по уходу и строительству) были приватизированы. Государственные мелиоративные системы, которые строились и функционировали за счет бюджета, в значительной части перешли в частную собственность. На первое место вышло получение прибыли, а так как ни хозяйства, ни бюджет на мелиорацию средств не выделяют, то созданные по всем регионам акционерные общества на базе мелиоративных организаций занимаются торговлей, строительством дорог, жилья и т.п., но не мелиорацией. Потеряны кадры, разрушена большая часть мелиоративных сетей и сооружений, на восстановление которых потребуются огромные средства.

Важнейшим фактором выхода аграрной сферы из кризиса может стать разработка целевой государственной программы «Мелиорация». Программа «Мелиорация» должна получить статус национальной и антикризисной. К ее реализации следует подключить не только

¹⁵ Статистические материалы и результаты развития агропромышленного производства России. М.: РАСХН. 2007. С.13.

¹⁶ Состояние и меры по развитию агропромышленного комплекса и рыболовства Российской Федерации. М.: МСХ РФ. 2007. С.77.

трудовые ресурсы села, но и городских безработных. Эта инфраструктурная программа, по ее значимости для обеспечения продовольственной безопасности страны, должна стать в один ряд с дорожным и жилищным строительством. Это по сути - антикризисная программа. При этом следует учитывать, что высокие затраты на мелиорацию могут окупить себя при наличии высокоинтенсивных сортов¹⁷, внесении оптимальных доз удобрений, соблюдении агротехники и всех других элементов культуры земледелия. Следовательно, программа повышения почвенного плодородия и улучшения использования земли должна учитывать не только природную специфику, но и особенности сельскохозяйственного производства в каждом конкретном регионе. Это должна быть государственная программа с надежным финансированием, ибо речь идет о невосполнимом национальном достоянии – земле, поддержании ее плодородия. Это в конечном счете - стержневая проблема продовольственной безопасности.

Химизация. Уже в прошлом столетии, по данным Госкомзема РФ, сохранился отрицательный баланс гумуса в пахотном слое¹⁸. Начиная с 1990 г. и по 2007 г. внесение органических удобрений на гектар посевных площадей уменьшилось с 3,5 т. до 0,9 т. или почти в 4 раза, а удельный вес удобряемой площади во всей посевной составил 5,2%. Резко снизилось и использование минеральных удобрений. Их внесение на гектар посевной площади уменьшилось с 88 кг (1990 г.) до 33 кг (2007 г.) или в 2,7 раза, а удобренная площадь за сравниваемый период сократилась с 66% до 39%.

Если снижение объемов внесения органических удобрений еще можно объяснить уменьшением поголовья скота, то проблема с минеральными удобрениями лежит в плоскости просчетов экономической политики и, как следствие, монопольного роста цен на них. Так цены производителей на азотные удобрения с 2001 г. по 2007 г. выросли в 4,4 раза¹⁹.

¹⁷ В целом же по России удельный вес посевных площадей, засеваемых элитными семенами, составил в 2008 г. 9,2%. Россия закупает импортные семена для овощеводства, для выращивания сахарной свеклы, кукурузы, сои и уже частично картофеля.

¹⁸ Динамика баланса гумуса на пахотных землях Российской Федерации. Госкомзем РФ. Росниземпроект. М.: 1998. С.27.

¹⁹ По материалам статистических сборников «Цены России 2000». «Цены России 2004». С.147-148. «Цены России 2006». С.149-150. М.: Госкомстат. 2007.

И это при том, что производство минеральных удобрений за годы реформирования не только не уменьшилось, но и по сравнению с 1990 г. (15,9 млн. т.) выросло до 17,7 млн. т. (2007г.). В то же время из-за монопольно высоких цен для внутренних потребителей, низкой финансовой обеспеченности сельхозпроизводителей и слабой поддержки из федерального бюджета (250 млн. руб. в 2007 г.) приобретено всего 10% общего объема произведенных удобрений. Цены на минеральные удобрения за рубежом примерно на 30% выше, и для бизнеса это главный критерий. Но насколько оправданы внутренние цены, если все сырье для производства удобрений - отечественное и закупается в основном в России по внутренним ценам. Ситуация с минеральными удобрениями типична для России, где олигархические структуры не контролируются ни по обоснованности затрат, ни по уровню получаемой маржи.

Низкий уровень химизации земледелия, в сочетании с состоянием элитного семеноводства, обрекает Россию на хроническое отставание в урожайности от развитых стран. США, Франция, Германия, Великобритания имеют среднюю урожайность зерновых в 2,5-3 раза выше чем Россия.

Сложившееся в России отношение к финансированию сельского хозяйства крайне недальновидное, базируется на либеральной модели развития, ограничивает участие государства в поддержке своего крестьянства. В демократической России государство должно заниматься тем, чем вообще никто не занимается²⁰ - поддержкой запущенного (в том числе и по его вине) сельского хозяйства с целью увеличения производства и потребления продуктов питания. И в этом отношении поучителен опыт ЕС. В механизме обеспечения протекционизма сельского хозяйства стран ЕС важнейшая роль принадлежит специальному фонду, созданному еще в 1962 г. (так называемый Единый фонд ориентации и гарантирования), аккумулирующему до 50% бюджета ЕС. Через секцию гарантирования осуществляются прямые субсидии на производство сельскохозяйственной продукции, поддержка внутренних цен, субсидирование экспорта и другое. За годы функционирования этого фонда страны ЕС достигли полной самообеспеченности по всем основным продуктам питания, включая зерно, мясо и молоко, и стали крупными экспортёрами сельскохозяйственной продукции.

²⁰ Самуэльсон П., Нордхауз В. - М.: Экономика. 1999. С.46.

A. ZELDNER,
doctor of economic sciences, professor,
Head of Department of the Institute of Economics

DOCTRINE OF FOOD SECURITY: EXPECTATIONS AND REALITY

The article deals with the essence of the doctrine of the food security of Russia from a position of the actual state of production and consumption of food per capita. It is identified priority areas for increasing the production of basic foodstuffs.

Keywords: *Doctrine, food security, priorities, gross output, investments.*